



Die Nachhaltigkeit im Handelsabkommen mit Indonesien
mit besonderem Fokus auf die Regulierung des Palmöl-Imports

Autorin

Dr. iur. Elisabeth Bürgi Bonanomi, Rechtsanwältin
Senior Research Scientist
Dozentin Nachhaltigkeit & Recht
Centre for Development and Environment CDE
Universität Bern
elisabeth.buergi@cde.unibe.ch

Studie im Auftrag der Agrarallianz Schweiz*
CDE, Bern, 15. März 2019

*Die Studie gibt einzig die Auffassung der wissenschaftlichen Autorin wieder. Der Inhalt ist nicht mit der Auftraggeberin abgesprochen.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	3
2. Ansatzpunkte für eine Nachhaltigkeitsbeurteilung von Handelsabkommen im Allgemeinen	4
3. Neuer Ansatz für Palmöl-Importe: Produktdifferenzierung.....	6
3.1. Besondere Regeln für den Palmöl-Import.....	6
3.2. Konkrete Nachhaltigkeitsvorgaben für Palmöl-Importe	6
3.3. Effektivität der Nachhaltigkeitsvorgaben: Rückverfolgbarkeit und Überprüfung	8
3.4. Effektivität der Nachhaltigkeitsvorgaben: Rechtsdurchsetzung und Kooperation	9
3.5. Würdigung.....	10
3.5.1. Auswirkungen auf den Schweizer Agrarsektor und seine nachhaltige Ausrichtung?	10
3.5.2. Auswirkungen auf den indonesischen Palmölsektor und seine nachhaltige Ausrichtung?	11
3.5.3. Neuer Ansatz: direkte Verknüpfung von Importen mit Nachhaltigkeitskriterien (PPM)	14
3.5.4. Weitere Aspekte einer nachhaltigen Entwicklung des indonesischen Ernährungssystems	14
4. Nachhaltigkeitskapitel	15
4.1. Allgemeine Überlegungen	15
4.12. Nachhaltigkeitskapitel im CEPA.....	17
5. Schlussfolgerungen.....	18
Anhang 1 Tariflinien für Palmölimporte in die Schweiz	19
Anhang 2 Palmöl, Quoten und Zusatzbestimmungen.....	22
Anhang 3 Direktversandregel	23
Anhang 4 Institutionelle Regeln	24
Anhang 5 Weitergehende Kooperation unter den Vertragsparteien	27
Anhang 6 Gemischter Ausschuss: Beispiele von Diskussionen zum Nachhaltigkeitskapitel.....	28

1. Einleitung

Diese Studie beleuchtet das neue Handelsabkommen EFTA-Indonesien aus der Perspektive der Nachhaltigkeit. Die Analyse ist nicht umfassender Natur; sie konzentriert sich vorab auf die besonderen Regeln zum Import von Palmöl sowie auf das ins Abkommen integrierte Nachhaltigkeitskapitel. Daneben zeigt sie weitere Ansatzpunkte für eine Nachhaltigkeitsbeurteilung auf.

Am 16. Dezember 2018 haben Indonesien und die EFTA-Staaten Schweiz, Norwegen, Island und Liechtenstein ein umfassendes Handelsabkommen unterzeichnet, das ‚Comprehensive Economic Partnership Agreement (CEPA)‘¹. Das Abkommen durchläuft gegenwärtig in allen Partnerstaaten den Ratifikationsprozess. In der Schweiz muss das Parlament den Vertrag genehmigen, bevor der Bundesrat ihn ratifizieren kann (Art. 184 Abs. 2 BV²). Die Botschaft des Bundesrates zum Abkommen liegt zum Zeitpunkt dieser Untersuchung noch nicht vor.

Gemäss Aussagen des federführenden Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) ist das Abkommen von grosser Bedeutung, würden doch durch das Abkommen mittelfristig 98% der schweizerischen Ausfuhren nach Indonesien zollbefreit. Indonesien sei mit über 260 Millionen Einwohnern das bevölkerungsmässig viertgrösste Land der Welt und ein entsprechend grosser potenzieller Markt, und die EFTA-Staaten hätten vor der EU ein Handelsabkommen mit Indonesien abgeschlossen.³ Die Nachhaltigkeit im Bereich Palmöl werde im Abkommen durch klare Bestimmungen gesichert.⁴

Hintergrund der vorliegenden Studie sind die zahlreichen Debatten, die in der Schweiz in jüngster Zeit zur Verknüpfung von ‚Handel und Nachhaltiger Entwicklung‘ geführt worden sind. Im Vordergrund stehen die Diskussionen um den neuen Art. 104a lit d BV, wonach der Bund Voraussetzungen zu schaffen hat für grenzüberschreitende Handelsbeziehungen, die zur nachhaltigen Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft beitragen. Inspiriert haben diese Debatte auch die Diskussionen zur Fair Food Initiative, die im Herbst an der Urne abgelehnt wurde, die Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates (GPK-NR) von 2017 und 2019 in Bezug auf Nachhaltigkeitsanalysen von Handelsabkommen⁵, die Diskussionen rund um den Import von Palmöl aus Indonesien oder von Fleisch aus den Mercosur-Staaten, und ganz allgemein zur Umsetzung der Globalen Ziele der Nachhaltigen Entwicklung (SDGs) im Rahmen der Agenda 2030.

In der agrarpolitischen Handelsdebatte der Schweiz wird ausserdem auf die Zusatzberichte des Bundesrates zur Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik von 2018 verwiesen.⁶ Die beiden Zusatzberichte setzen sich explizit mit Nachhaltigkeits-Herausforderungen auseinander, die sich in Verhandlungen mit Indonesien oder den Mercosur-Staaten stellen können. Die Berichte erläutern die Strategien, die der Bundesrat bislang gewählt hat, um diesen Herausforderungen zu begegnen. Der Bundesrat hält aber auch fest:

Das für das Aushandeln von Freihandelsabkommen federführende Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) muss im Rahmen der jeweiligen Bundesratsmandate die Flexibilität haben, allfällige weitergehende Massnahmen zur Nachhaltigkeit in Bezug auf die Land- und Ernährungswirtschaft jeweils in geeigneter Weise zu thematisieren und wie beschrieben anzugehen.⁷

Im Bericht Rytz ergänzt der Bundesrat:

¹ <https://www.efta.int/free-trade/Free-Trade-Agreement/indonesia>.

² BV=Bundesverfassung

³ Gegenwärtig finden Verhandlungen zwischen Indonesien und der EU statt.

⁴ <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news.msg-id-72761.html>

⁵ Für Referenzen s. unten.

⁶ Schweizer Bundesrat, Zusatzbericht vom 5. September 2018 zur Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik, Auftrag des Nationalrats vom 4. Juni 2018 (‘Zusatzbericht’); Schweizer Bundesrat, Zusatzbericht vom 30.

September 2018 zum nachhaltigen Handel (Antrag Rytz), Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik (‘Bericht Rytz’).

⁷ Zusatzbericht, S. 30; s. auch Bericht Rytz.

Im inhaltlichen Kontext des neuen Artikels 104a Bst. d der Bundesverfassung sind zahlreiche bisherige, aber auch neue Handelsachsen der Schweiz anzusiedeln. Der Artikel erlaubt es, die bestehenden Handlungsachsen neu zu ordnen und zusätzliche neue Aktivitäten zu lancieren. Dieser Prozess steht am Anfang – auch, weil der Ausbau der bestehenden Handlungsachsen kohärent und effizient vollzogen werden soll.⁸

Entsprechend beabsichtigt der Bundesrat, auch neue nachhaltigkeitsbezogene Ansätze zu prüfen und allenfalls zu verhandeln. Die vorliegende Studie untersucht, ob mit den neuen Regeln zum Import von Palmöl ein solch neuer und effektiver Ansatz gewählt worden ist.

Aufgrund des limitierten Umfangs des dieser Studie zugrundeliegenden Auftrags werden in einem ersten Schritt sehr allgemein verschiedene Ansatzpunkte für eine Nachhaltigkeitsbeurteilung von Handelsabkommen – und im Besonderen des CEPA – aufgezeigt. Im Anschluss werden die besonderen Palmöl-Bestimmungen des CEPA beschrieben und gewürdigt. Schliesslich werden einige Überlegungen zum Nachhaltigkeitskapitel angestellt. Da die Botschaft des Bundesrates zum Abkommen noch nicht vorliegt, stützt sich die Analyse weitgehend auf den Originaltext des Abkommens, das Expertenwissen der Verfasserin, Interviews, die sie mit Indonesien- und Palmölexperten geführt hat⁹, sowie auf wissenschaftliche Literatur.

2. Ansatzpunkte für eine Nachhaltigkeitsbeurteilung von Handelsabkommen im Allgemeinen

Im Folgenden wird der rechtliche Rahmen grob skizziert, in den sich Nachhaltigkeitsbeurteilungen von Handelsabkommen einbetten. Ausserdem werden einige prozedurale und substantielle Ansatzpunkte aufgeführt, an denen sich weitergehende Nachhaltigkeitsbeurteilungen orientieren können.

Der Bundesrat hat sich beim Aushandeln von bi- und plurilateralen Handelsabkommen an den bestehenden rechtlichen Zielsetzungen zu orientieren. Neben den Globalen Nachhaltigkeitszielen (SDGs) und den diese mit-legitimierenden, von der Schweiz ratifizierten internationalen Verträgen im Bereich des Handels, der Wirtschaft, der Umwelt, der Arbeits- und der Menschenrechte steckt die Bundesverfassung den Referenzrahmen ab. Gemäss Art. 101 und Art. 54 BV hat der Bundesrat in der Aussenwirtschaftspolitik 'die Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland' zu wahren und sich für die 'Unabhängigkeit der Schweiz und ihre Wohlfahrt' einzusetzen. Die Schweiz soll gleichzeitig einen Beitrag leisten 'zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen'. Im Bereich der Landwirtschaft soll der Bundesrat einerseits eine multifunktionale Landwirtschaft im Inland fördern (Art. 104 BV), gleichzeitig – wie bereits erwähnt – sicherstellen, dass grenzüberschreitende Handelsbeziehungen der Schweiz zu einer nachhaltigen Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft generell beitragen (Art. 104a lit d BV). Der Bundesrat ist entsprechend aufgerufen, innerhalb eines grossen Spannungsfeldes von Interessen zu agieren und entsprechend beim Aushandeln von Handelsverträgen die verschiedenen Interessen sorgfältig gegeneinander abzuwägen. Die effektiven Auswirkungen einer – gewährten oder auch unterlassenen

⁸ Bericht Rytz, S. 6.

⁹ Die Autorin dankt insbesondere Heinzpeter Znoj, Gazoul Jaboury, Albrecht Ehrensperger, Markus Giger, Maurice Tschopp, Irene Musselli, Carla Inguaggiato und Verena Batlogg für den wissenschaftlichen Austausch im Zusammenhang mit der vorliegenden Arbeit, und dem BLW für seine Auskünfte betr. Vertragsauslegung.

– Handelskonzession müssen dabei berücksichtigt werden.¹⁰ Ein Handelsgesetz, das das Verfahren im Detail strukturieren würde, kennt die Schweiz bislang nicht.¹¹

Aus einer Nachhaltigkeitsperspektive – also einer Perspektive, die die erwähnten Interessen sorgfältig abwägt und regulatorische Innovationen in den Blick nimmt – spielen die folgenden Aspekte bei der Beurteilung eines Handelsabkommens eine wichtige Rolle. Einerseits ist zentral, *wie* ein Abkommen zustande gekommen ist: An welchen Zielen haben sich die Verhandlungspartner orientiert? Wie wurde erstellt, wer von welchen Konzessionen profitieren und wer verlieren dürfte (eingeschlossen die Perspektive auf besonders verletzte Bevölkerungsgruppen und wesentliche Umweltgüter)?¹² Welche Regulierungsoptionen wurden geprüft, um Interessenskonflikte zu minimieren? Und welches Wissen wurde zu welchem Zeitpunkt einbezogen, um das Verfahren umfassend evidenzbasiert auszugestalten? Um die politische Ökonomie eines grossen Verhandlungspartners wie Indonesien vertieft erfassen zu können, ist der Einbezug von Experten- und Erfahrungswissen unterschiedlichster Natur wohl unabdingbar. Es wurde vorliegend nicht geprüft, inwieweit ein solcher Einbezug im Verhandlungsprozess erfolgt ist. Ein explizit auf zentrale Nachhaltigkeitsziele hin strukturierter inklusiver Wissensprozess ist jedenfalls aus den zur Verfügung stehenden Unterlagen nicht ersichtlich.¹³

Andererseits geht es um den Inhalt des Abkommens selber. Ein Analyse- resp. Wissensprozess zielt idealerweise nicht nur auf die Ausgestaltung des Nachhaltigkeitskapitels ab (s. Kapitel 4), sondern ebenso auf die substantiellen Bestimmungen des Abkommens selbst: Sind die Regeln im Bereich des geistigen Eigentums ausgewogen ausformuliert? Sind die Marktöffnungen im Dienstleistungsbereich so ausgestaltet, dass auch gemeinwirtschaftliche Leistungen einbezogen sind? Werden Märkte geschaffen, die aus umwelt- und menschenrechtlicher Perspektive besonders relevant sind, z.B. über die Äquivalanzanerkennung von Standards? Wie sind Massnahmen zum Schutz besonders verletzlicher Interessen ausformuliert? Sieht das Abkommen nachträgliche, inklusive Evaluationen vor, und lässt es nachträgliche Anpassungen zu?¹⁴ Der offene Wissensprozess kann auch eine politische Debatte darüber ermöglichen, welche politischen Kräfte mit dem Handelsabkommen gestärkt werden sollen und welche nicht.

Ausserdem sollte eine umfassende Nachhaltigkeitsbeurteilung nicht nur die Auswirkungen von neuen oder künftigen Handelsregeln auf eine nachhaltige Entwicklung im südlichen Partnerland (hier: Indonesien) in den Blick nehmen, sondern auf sämtliche Partnerländer fokussieren. Inwieweit dürfte

¹⁰ Bürgi Bonanomi Elisabeth, Musselli, Irene (forthcoming), Human Rights Impact Assessments of Trade Agreements involving Agriculture: Enabling innovative trade options that protect human rights, in Götzmann, Nora (ed.9, Human Rights Impact Assessments, EEP.

¹¹ Cottier, Thomas (2017). Front-loading Trade Policy-Making in the European Union: Towards a Trade Act, European Yearbook of International Economic Law, 35-60; Bürgi Bonanomi, Elisabeth, Ein Handelsgesetz für mehr Demokratie und Nachhaltigkeit, Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik June 2017.

¹² Durch Handelsabkommen ausgelöste Prozesse sind in der Regel von 'Trade-offs' begleitet.

¹³ Vgl dazu die von der GPK-NR angestossene Diskussion, mögliche Abkommenstexte vor Abschluss der Verhandlungen einer gezielten Menschenrechts- und Umweltanalyse zu unterziehen: Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (2017). Auswirkungen von Freihandelsabkommen, Bericht vom 4. Juli 2017 und Kurzbericht vom 1. März 2019. S. auch die Stellungnahme des Bundesrates vom 22. September 2019. In der Wissenschaft wird dieser Ansatz seit längerem als zielführend beschrieben, wobei auch auf die damit verbundenen Herausforderungen hingewiesen wird. Vgl Walker, Simon (2018). Human Rights in the Trade and Sustainability Impact Assessment of the EU-Tunisia Free Trade Agreement, Journal of Human Rights Practice, 1-22; Bürgi Bonanomi, Elisabeth, Measuring Human Rights Impacts of Trade Agreements: Ideas for Improving the Methodology, Comparing the EU's Sustainability Impact Assessment Practice and Methodology With Human Rights Impact Assessment Methodology, in: Journal of Human Rights in Practice (Oxford University Press), 9, 2018, 481-503; Zerk, J., Bartels L, Morgandi T. (forthcoming 2019), Human Rights Impact Assessment of Trade Agreements. Allgemein zu Politikanalysen: Knöpfel P. et al (2011), *Politikanalyse*. Opladen: Barbara Budrich.

¹⁴ S. z.B. Schmieg, E. (2014). Menschenrechte und Nachhaltigkeit in Freihandelsabkommen, Das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen Cariforum-EU als Modell? (Human Rights and Sustainability in Free Trade Agreements. The Cariforum-EU Economic Partnership Agreement as a Model Agreement?), SWP-Aktuell 26.

beispielsweise eine partielle Öffnung des Agrarsektors mit einer nachhaltigeren Ausrichtung eben dieses Sektors Hand in Hand gehen, inwieweit nicht? Welche wirtschaftliche Entwicklung soll mit dem Abkommen hierzulande angestossen werden, und welche nicht?

Es ist nicht Gegenstand der vorliegenden limitierten Studie, all die erwähnten nachhaltigkeitsrelevanten Fragen für das vorliegende CEPA zu beantworten. Im Folgenden sollen vielmehr die im CEPA gewählten besonderen Bestimmungen zum Import von Palmöl und das Nachhaltigkeitskapitel näher beleuchtet werden.

3. Neuer Ansatz für Palmöl-Importe: Produktdifferenzierung

3.1. Besondere Regeln für den Palmöl-Import

Die Schweiz importiert jährlich zwischen 30'000 und 40'000 Tonnen Palmöl. Gegenwärtig kommt der Grossteil aus Malaysia und nur ein kleiner Teil aus Indonesien.¹⁵ Das CEPA ist offenbar das erste Handelsabkommen der Schweiz, das relevante Konzessionen für Palmöl gewährt. Das SECO hält auf seiner Website zum CEPA fest:

In der wichtigen Palmöl-Frage einigten sich die Partner auf die vom Bund mit der Branche abgesprochenen Teilkontingente für Palmöl und seine Derivate mit Zollrabatten von 20 bis 40%. Damit ist die einheimische Ölsaatenproduktion nicht gefährdet.

Das SECO geht dabei implizit davon aus, dass die Mehrimporte aus Indonesien – aufgrund der begrenzten Importquoten und Zollkonzessionen – nicht die Schweizer Ölsaatenproduktion belasten wird, sondern sich vielmehr Handelsströme verschieben werden ('trade diversion').

Gleichzeitig weist das SECO auf eine neuartige Verknüpfung von Marktkonzessionen mit Nachhaltigkeitsbedingungen hin. Nachhaltigkeit werde durch klare Bestimmungen gesichert:

Zudem wurde den Schweizer Bedenken zur Sicherung der Nachhaltigkeit vollauf Rechnung getragen: Erstens enthält das Abkommen einschlägige Bestimmungen zu Handel und nachhaltiger Entwicklung, die auch für die Palmölproduktion direkt relevant sind. Darunter fällt die Einhaltung und Umsetzung der multilateralen Umweltabkommen sowie der Grundrechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Ausserdem enthält das Abkommen Bestimmungen zur Förderung einer nachhaltigen Bewirtschaftung der Waldressourcen, insbesondere durch Bekämpfung des illegalen Holzschlags. Zweitens ist es der EFTA gelungen, sich auf eine palmölspezifische Bestimmung zu einigen. Die Bestimmung enthält weitergehende Verpflichtungen, Produktion und Handel von Palmöl und anderen pflanzlichen Ölen nachhaltig zu gestalten.¹⁶

Die erwähnten „einschlägigen Bestimmungen zu Handel und nachhaltiger Entwicklung“ sind Teil des Nachhaltigkeitskapitels und werden in Kapitel 4 besprochen. Hier soll die „palmölspezifische Bestimmung“ beleuchtet werden, die weitergehende Verpflichtungen enthalte, Produktion und Handel von Palmöl und anderen pflanzlichen Ölen nachhaltig zu gestalten.

3.2. Konkrete Nachhaltigkeitsvorgaben für Palmöl-Importe

Das CEPA besteht aus dem Abkommen, 17 Annexen und einigen Zusatzerklärungen.¹⁷ Was die Palmöl-Bestimmungen betrifft, so ist das Abkommen zusammen mit Annex V zu lesen. Annex V enthält die

¹⁵ Nach Angaben der NZZ stammten von den 31'000 Tonnen, die die Schweiz im Jahr 2016 eingeführt, nur 1215 Tonnen aus Indonesien. Der Grossteil von 12'000 Tonnen kam aus Malaysia, und der Rest aus Kambodscha, Papua-Neuguinea, von den Salomoninseln, aus Myanmar und Madagaskar (NZZ, 18.1.2018, S. 25). Da die genauen Mengenangaben für die vorliegende Studie nicht zentral sind, wurden diese Angaben nicht weiter auf ihre Vollständigkeit hin überprüft.

¹⁶ Die im Text erwähnten Zitate finden sich hier: <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news.msg-id-72761.html>

¹⁷ Sämtliche Texte finden sich hier: <https://www.efta.int/free-trade/Free-Trade-Agreement/indonesia>. Die Texte liegen im Moment nur in englischer Fassung vor.

Konzessionsliste mit den Zollkonzessionen, die die Schweiz Indonesien gewährt.¹⁸ Die Konzessionslisten der übrigen EFTA-Länder (Annexes III und IV) statuieren dieselben Grundregeln für Palmöl-Importe, unterscheiden aber bei den Zollkonzessionen. Der Einfachheit halber beziehen sich die folgenden Ausführungen auf die Schweizer Konzessionsliste.

Palmöl-Produkte werden in der Konzessionsliste unter der Zolltarifnummer 1511 geführt.¹⁹ Je nach Produkteuntergruppe sehen die Zollkonzessionen unterschiedlich aus. Die Konzessionen sind zusammen mit den (in der Konzessionsliste enthaltenen) Vorabbemerkungen zu lesen, insbesondere lit.c bis lit.j. Die Tariflinien für Palmöl, die Zollquoten und Zusatzbestimmungen sind in Anhang 1 und 2 dieser Studie abgedruckt.

Danach ist beispielsweise für Palmöl innerhalb der Produktkategorie A (u.a. rohes Palmöl, das nicht zu Futtermittelzwecken bestimmt ist) innerhalb eines Kontingents von 1000 Tonnen (aufsteigend auf 1'250 Tonnen) eine Zollreduktion von 30% bis rund 53 % vorgesehen (je nach Produkteuntergruppe). Die Kontingente für die Palmölkategorie B sind etwas höher bemessen. Weiter bestehen Kontingente für Kokos-, Palmkernöl und Öl gewonnen aus der Babassupalme (Produktkategorie C1 und C2). Ein zollfreies Kontingent für konsumfertiges Palmöl besteht im Umfang von 100 Tonnen. Dieses Öl muss in Flaschen von max. zwei Litern abgefüllt sein und ist offenbar v.a. für asiatische Lebensmittelläden bestimmt. Palmöl, das in der Schweiz verarbeitet und re-exportiert wird, und Palmöl, das für Suppen, Saucen oder zu technischen Zwecken verwendet wird, kann zoll- und kontingentsfrei in die Schweiz eingeführt werden. Mit dieser letzteren Konzession wird offenbar eine bereits bestehende Praxis gefestigt.

Ein wichtiger Zusatz, der in einem klein gedruckten Kommentar (mit einem * gekennzeichnet) am Schluss des Dokumentes angefügt ist, verknüpft die Konzessionen im Palmölbereich mit Nachhaltigkeitskriterien:

*=Products of HS heading 15.11 und 15.13 imported into Switzerland under this Agreement shall meet the sustainability objectives as set out in Article 8.10 (Sustainable Management of the Vegetable Oils Sector and Associated Trade) of the Agreement.²⁰

Dieser Zusatz verweist auf Art. 8.10 des Abkommens, der im Nachhaltigkeitskapitel enthalten ist:

Sustainable Management of the Vegetable Oils Sector and Associated Trade

1. The Parties recognise the need to take into account the economic, environmental and social opportunities and challenges associated with the production of vegetable oils and that trade between them can play an important role in promoting sustainable management and operation of the vegetable oils sector.
2. With a view to ensuring economically, environmentally and socially beneficial and sound management and operation of the vegetable oils sector, the Parties commit to, inter alia:
 - (a) effectively apply laws, policies and practices aiming at protecting primary forests, peatlands, and related ecosystems, halting deforestation, peat drainage and fire clearing in land preparation, reducing air and water pollution, and respecting rights of local and indigenous communities and workers;
 - (b) support the dissemination and use of sustainability standards, practices and guidelines for sustainably produced vegetable oils;
 - (c) cooperate on improving and strengthening government standards where applicable;
 - (d) ensure transparency of domestic policies and measures pertaining to the vegetable oils sector; and

¹⁸ Annex V: Schedule on tariff commitments on goods; Commitments of Switzerland on goods originating in Indonesia.

¹⁹ Nach dem international gültigen Harmonisierten System (HS).

²⁰ Unter HS 15.11 sind Palmölprodukte, unter 15.13 Kokos-, Palmkern- und Babassuöl aufgeführt.

(e) ensure that vegetable oils and their derivatives traded between the Parties are produced in accordance with the sustainability objectives referred to in subparagraph (a).

Damit statuiert das CEPA, dass das in die Schweiz eingeführten Palmöl nach gewissen nachhaltigkeitsorientierten Produktionsstandards hergestellt worden sein muss. Diese Standards sind in Art. 8.10 ausformuliert. Art. 8.10 Abs. 1 und Abs. 2 lit. b, d und d enthalten allgemeine Bestimmungen, die nicht direkt mit dem importierten Palmöl in Verbindung gebracht werden können. Art. 8.10 Abs. 2 lit. a und lit. e können jedoch direkt auf das importierte Palmöl bezogen werden.

Entsprechend muss das importierte Palmöl in Übereinstimmung mit den Kriterien von Abs. 2 lit. a produziert worden sein. Die Bestimmung hält die Parteien dazu an, die auf die aufgeführten Schutzgüter bezogenen Gesetze, Politiken und Praktiken konsequent umzusetzen. Auf das konkrete Palmöl-Produkt bezogen bedeutet dies, dass es nicht unter Verletzung von Gesetzen, Politiken und Praktiken hergestellt worden sein darf, die den Schutz des indonesischen Primärwaldes, der Torflandschaften und weiterer Ökosysteme von besonderer Bedeutung bezwecken; die die Luft und das Wasser vor Verschmutzung schützen; und die Rechte der lokalen und insbesondere der indigenen Bevölkerung sowie der Landarbeitenden garantieren.

Art. 8.10 Abs. 2 lit. a ist sehr allgemein formuliert, der Auslegungsspielraum ist entsprechend gross. Sind vorwiegend indonesische Gesetze und Politiken angesprochen, oder auch internationale Regeln, zu deren Einhaltung sich Indonesien verpflichtet hat (z.B. über die Ratifizierung der Biodiversitätskonvention oder der Kernkonventionen der Internationalen Arbeitsorganisation ILO)? Mit dem Begriff 'practices' wird wohl implizit auf die Prinzipien und Kriterien des 'Roundtable on Sustainable Palmoil' (RSPO) verwiesen²¹, wie auch auf deren indonesische Version ISPO²². Die RSPO-Kriterien für nachhaltigen Palmöl-Anbau sind aus einer internationalen Multistakeholder-Initiative hervorgegangen. Sie stehen im Ruf, nur Minimalstandards aufzustellen und in der Umsetzung schwach zu sein.²³ Die indonesische Variante, der ISPO, ist wiederum Resultat eines indonesischen Multistakeholder-Prozesses, der auch von der Schweiz unterstützt wird.²⁴ Es ist nicht Gegenstand dieser Studie, die Qualität dieser Kriterien näher zu untersuchen.

3.3. Effektivität der Nachhaltigkeitsvorgaben: Rückverfolgbarkeit und Überprüfung

Wie soll sichergestellt werden, dass das in die Schweiz importierte Palmöl tatsächlich unter Einhaltung der erwähnten Regeln hergestellt worden ist? Wichtige Elemente bei der Umsetzung werden die Rückverfolgbarkeit ('traceability'), die Überprüfung der Kriterien und die Rechtsdurchsetzung sein. Das Abkommen regelt diese Elemente nur beschränkt.

Um die Rückverfolgbarkeit entlang der Lieferkette zu gewährleisten, sind zusätzliche Bestimmungen in das Abkommen aufgenommen worden. So soll gemäss der Schweizer Konzessionsliste, Vorabemerkung lit. i (s. Anhang 2), sämtliches Palmöl in Containern transportiert werden, die max. 22 Tonnen aufnehmen können:

For imports within the tariff rate quotas A, B1, B2, C1 and C2, goods shall be transported in tanks of not more than 22 tons.²⁵

²¹ S. <https://rspo.org/about>

²² Vgl die von der UNDP unterstützte indonesische 'Sustainable Palm Oil Initiative': <http://www.id.undp.org/content/indonesia/en/home/ourwork/environmentandenergy/sustainable-palm-oil-initiative--spo-.html>

²³ Während die einen in der Initiative einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung sehen, verweisen die anderen auf die Umsetzungsschwächen und die Gefahr eines Etikettenschwindels. S. z.B. die Kritik der Schweizer Palmöl-Koalition: <https://www.publiceye.ch/de/mediencorner/medienmitteilungen/detail/nachhaltiges-palmoel-etikettenschwindel-mit-rspo-label/>

²⁴ S. FN 22. Der Prozess wird auch vom seco unterstützt.

²⁵ Mit Ausnahme der erwähnten 2-Liter-Flaschen.

Diese Bestimmung ist zusammen mit der Direktversandregel zu lesen, die im Annex I des CEPA zu den Ursprungsregeln enthalten ist. Nach dessen Art. 10 sollen die indonesischen Produkte ohne Umwege in die Schweiz transportiert werden²⁶:

Preferential treatment in accordance with the Agreement shall only be granted to originating goods that are transported directly between the Parties.

Auch die Vorgabe, den Import von konsumfertigem Palmöl nur in max. Zwei-Liter-Flaschen zuzulassen, soll die Rückverfolgbarkeit erleichtern (s. Ziffer 3.1.).

Aus dem Abkommenstext geht allerdings nicht hervor, *wie* und *wer* vor Ort überprüfen soll, ob die erwähnten Nachhaltigkeitskriterien bei der Produktion des betreffenden Palmöls auch eingehalten worden sind. Es liegt bislang kein öffentliches Zusatzdokument vor, das das konkrete Verfahren beschreiben und konkretisieren würde. Es ist davon auszugehen, dass die Botschaft des Bundesrats dazu mehr Details enthalten wird.

3.4. Effektivität der Nachhaltigkeitsvorgaben: Rechtsdurchsetzung und Kooperation

Ob eine Bestimmung effektiv ist, hängt immer auch vom Mechanismus der Rechtsdurchsetzung ab. Die zentralen institutionellen Bestimmungen des CEPA sind im Anhang IV zu dieser Studie wiedergegeben.

Der Grundsatz wird in Art. 11 CEPA statuiert. Danach ist ein Schiedsgerichts-Mechanismus für den Streitfall vorgesehen. Entsprechend können die Parteien Verletzungen des Abkommens einem Schiedsgericht vorlegen, das verbindlich entscheiden kann:

Unless otherwise provided for in this Agreement, this Chapter shall apply to the settlement of any dispute if a Party considers that a measure of the other Party is in breach of this Agreement.²⁷

Das Nachhaltigkeitskapitel ist allerdings von der Streitbelegung durch ein Schiedsgericht ausgeschlossen:

The Parties shall not have recourse to arbitration under Chapter 11 (Dispute Settlement) for any matters arising under this Chapter.²⁸

Da Art. 8.10 CEPA, der die Kriterien für den nachhaltigen Palmölanbau festlegt, Teil des Nachhaltigkeitskapitels ist, dürfte eine Verletzung der Produktionsvorgaben eigentlich nicht vor dem Schiedsgericht gerügt werden können. Da die Vorgabe selber, dass importiertes Palmöl nach den Nachhaltigkeitsvorgaben von Art. 8.10 CEPA produziert sein muss, aber in der erwähnten Fussnote in der Konzessionsliste enthalten und somit Teil des Kapitels 'Warenverkehr' ist, kann aber auch argumentiert werden, dass das Schiedsgericht in Bezug auf diesen Punkt angerufen werden kann. Da die in Art. 8.10 CEPA enthaltenen Nachhaltigkeitskriterien sehr interpretationsbedürftig sind, dürfte nach Auskunft des Bundesamts für Landwirtschaft BLW bei Streitfragen die Anrufung des Schiedsgerichts jedoch nicht im Vordergrund stehen. Vielmehr gehe es darum, andere Wege zu finden, um diese Verpflichtung in die Praxis umzusetzen (s. Kapitel 3.5.2).

Daneben ist der Gemischte Ausschuss²⁹ dazu aufgerufen, sich den Nachhaltigkeitsfragen periodisch anzunehmen:

The Parties shall periodically review, in the Joint Committee, progress achieved in pursuing the objectives set out in this Chapter [...].³⁰

²⁶ Der Artikel ist im Anhang III dieser Studie abgedruckt, s. dort auch die Ausnahmen zur Regel.

²⁷ Art. 11.1.1 CEPA.

²⁸ Art. 8.12.3. CEPA.

²⁹ Joint Committee.

³⁰ Art. 8.13 CEPA.

Der Gemischte Ausschuss trifft sich in der Regel alle ein bis zwei Jahre zur Beratung. Er überwacht die Umsetzung des Abkommens, gibt aber lediglich Empfehlungen ab.³¹ Die Erfahrung mit anderen Handelsabkommen zeigt, dass der Gemischte Ausschuss mehr dem diplomatischen Ausgleich als der Rechtsdurchsetzung von Nachhaltigkeitsbestimmungen dient (s. Kapitel 4). So ist unklar, wie der Gemischte Ausschuss die konkrete Umsetzung der Produktionsvorgaben für Palmöl gewährleisten kann.

Offen ist dabei allerdings, welche Rolle das 'Sub-Committee on Trade in Goods' spielen wird. Nach Art. 2.23 CEPA in Verbindung mit Annex VII soll sich das Sub-Komitee Umsetzungsfragen annehmen, die sich beim Handel mit Gütern und dem Umgang mit Ursprungsregeln ergeben. So könnte es Aufgabe des Komitees sein, ein effektives Umsetzungsverfahren auszuarbeiten. Offen bleiben Fragen nach dem Zeitraum, der Evaluation und der Ressourcenausstattung des Komitees. Die Botschaft des Bundesrates dürfte darauf Antworten geben. Auch könnten die offenen Fragen im Rahmen der parlamentarischen Debatte zur Genehmigung des Abkommens debattiert werden.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang schliesslich das Kooperationskapitel 9 des CEPA. Nach Art. 9.2 (s. Anhang 5 zu dieser Studie) soll Indonesien von den Vertragspartnern in seinen Bemühungen unterstützt werden, seine Entwicklung nachhaltig auszugestalten. Die Kooperation soll sich dabei auf Sektoren konzentrieren, die vom Abkommen betroffen sind. Art. 9.2.2 lit b und Art. 9.2.3 CEPA halten fest:

2. Cooperation under this Chapter shall pursue the following objectives:
 - b) support Indonesia's efforts to achieve sustainable economic and social development, including by strengthening human and institutional capacities.
3. Cooperation and capacity building shall cover sectors affected by the process of liberalisation and restructuring of the Indonesian economy as well as sectors with the potential to benefit from this Agreement.³²

Mit Art. 9.2.3 CEPA ist implizit der Palmölsektor angesprochen. Die Kooperation kann in Form von Wissenstransfer, finanzieller Unterstützung von Projekten, Unterstützung beim Aufbau von Institutionen usw. bestehen (Art. 9.3 CEPA). Der Umfang der Unterstützung ist allerdings nicht beziffert.

3.5. Würdigung

3.5.1. Auswirkungen auf den Schweizer Agrarsektor und seine nachhaltige Ausrichtung?

Es ist nicht Gegenstand dieser Studie, die Auswirkungen des CEPA auf den Schweizer Agrarsektor genauer zu analysieren. Eine zu untersuchende Frage wäre, ob die Marktkonzessionen, die die Schweiz Indonesien für seine Agrarprodukte gewährt, einen Innovationsschub in Richtung einer ressourceneffizienteren und sozial ausgewogenen Schweizer Landwirtschaft auslösen könnten. Dies hängt von der Art und Ausgestaltung der Markttöffnung ab.³³

Die Botschaft des Bundesrats dürfte die Auswirkungen des CEPA auf den Schweizer Agrarsektor eingehender thematisieren. Was die Schweizer Ölproduktion anbelangt, scheint der Bundesrat davon auszugehen, dass die Importe von Palmöl nicht signifikant zunehmen, sondern sich vielmehr die Handelsflüsse verlagern werden (s. Kapitel 3.1.). Abschliessend kann diese Frage erst nach Umsetzung des Abkommens im Rahmen einer gezielten, auch auf Nachhaltigkeitsaspekte bezogenen Evaluation

³¹ Art. 10.1 CEPA, s. Anhang IV.

³² Art. 9.2CEPA

³³ S. die Ausführungen und weitere Literaturhinweise in: Bürgi Bonanomi, Elisabeth, Nachhaltige Agrarimporte in die Schweiz? – Eine völkerrechtliche Perspektive auf die Fair Food Idee, mit Erkenntnissen aus Feldstudien in Bolivien und Kenya, in: Blätter für Agrarrecht 2017, 51, S. 145-173.

beantwortet werden. Die Vertragsparteien haben sich mit dem CEPA nicht auf eine solche Evaluation verpflichtet; jede Vertragspartei ist jedoch frei, ein solche von sich aus durchzuführen.

Was den erweiterten Zugang von Schweizer Agrarprodukten zum indonesischen Markt anbelangt, so könnte sich dieser dann positiv auf eine nachhaltige Entwicklung des Schweizer Agrarsektors auswirken, wenn Indonesien im Gegenzug auch von der Schweiz die Einhaltung von Nachhaltigkeitskriterien einfordern würde. Was Indonesien unter einer nachhaltigen Produktion von Käse, Schokolade, Energydrinks, Zuckerwaren, Nahrungsmittelzubereitungen oder geröstetem Kaffee (den wichtigsten Schweizer Exportprodukten)³⁴ verstehen dürfte, wäre noch zu erarbeiten. Eine solche Verknüpfung ist aber so im Abkommen nicht vorgesehen und ist wohl für viele ein (noch) fremder Gedanke.³⁵

Natürlich sind die im Nachhaltigkeitskapitel enthaltenen Bekräftigungen im Umwelt- und Menschenrechtsbereich auch auf die Schweiz anwendbar (s. Kapitel 4). Sie sind jedoch genereller Natur, und Indonesien wird von der Schweiz im Gemischten Ausschuss kaum z.B. die effektive Umsetzung des Biodiversitätsabkommens einfordern. Die Tatsache alleine jedoch, dass Palmöl-Importe von der Einhaltung von Nachhaltigkeitskriterien abhängig gemacht werden, dürfte Nachhaltigkeitsargumenten in der agrarpolitischen Debatte der Schweiz mehr Nachdruck verleihen.

3.5.2. Auswirkungen auf den indonesischen Palmölsektor und seine nachhaltige Ausrichtung?

Im Vordergrund steht hier die Frage, ob die Marktkonzessionen für Palmöl in Verknüpfung mit Nachhaltigkeitskriterien einer nachhaltigen Entwicklung des indonesischen Agrarsektors effektiv Vorschub leisten könnten. Es stellt sich auch die Frage, ob der gewählte Ansatz ('Verknüpfungs-Ansatz') ein vielversprechender Ansatz ist, der weiterentwickelt und in weiteren Handelsabkommen zur Anwendung kommen könnte.

Der Palmöl-Artikel 8.10 CEPA spiegelt die nicht zuletzt auch in der Wissenschaft geführte Nachhaltigkeitsdebatte rund um den Palmölsektor in Indonesien. Einerseits wird betont, wie der gegenwärtige Palmöl-Anbau die Zerstörung von Primärwald stark vorantreibt. Diese geht in der Regel einher mit der Vertreibung indigener Gesellschaften, insbesondere in Westpapua. Es wird in der Literatur auf eine problematische Regierungsführung hingewiesen³⁶, auf Prozesse von 'elite capture' und 'local land grabbing'³⁷, auf schlechte Arbeitsbedingungen³⁸ sowie auf weitere Ausschlussprozesse zu Lasten der verletzlichsten Bevölkerungsgruppen.³⁹ Der monokulturelle Anbau führe gleichzeitig zu starker Bodenerosion und hohem Wasserverbrauch.⁴⁰ Marktkonzessionen für Palmöl würden dieses Dynamiken verstärken. Die RSPO und ISPO-Kriterien seien zu schwach, um diesen negativen Dynamiken entgegenzuwirken.

³⁴ Wichtigste Exportinteressen der Schweiz im Agrar- und Lebensmittelbereich, s. Zusatzbericht zur Gesamtschau, S. 15

³⁵ NZZ, 24.1.2019, S. 10 ('Freihandel nützt auch den Konsumenten').

³⁶ S. z.B. Znoj Heinzpeter (2016), Korruption im und um das indonesische Verteidigungsministerium, Expertise.

³⁷ S. z.B. Colchester Marcus, Chao Sophie (eds) (2013), Conflict or Consent? The oil palm sector at a crossroads, FPP, Sawit Watch, Tuk Indonesia.

³⁸ S. z.B. Murray Li Tania, The Price of Un/Freedom: Indonesia's Colonial and Contemporary Plantation Labor Regimes, Comparative Studies in Society and History 2017;59(2): 245–276.

Murray Li Tania (2014), The Gendered Dynamics of Indonesia's Oil Palm Labour Regime, Asia Research Institute, Working Paper No. 225.

³⁹ S. z.B. McCarthy, John F. (2010) Processes of inclusion and adverse incorporation: oil palm and agrarian change in Sumatra, Indonesia, Journal of Peasant Studies, 37: 4, 821 — 850; Murray Li Tania (2017), Intergenerational displacement in Indonesia's oil palm plantation zone, The Journal of Peasant Studies, 44:6; Beckert, B., Dittrich, C., Adiwibowo, S. (2014). Contested land: An analysis of multi-layered conflicts in Jambi province, Sumatra, Indonesia. ASEAS – Austrian Journal of South-East Asian Studies, 7(1), 75-92.

⁴⁰ S. z.B. Manoli, G., Mejjide, A., Huth, N., Knohl, A., Kosugi, Y., Burlando, P., Ghazoul, J., and Fatichi, S. (2018). Ecohydrological changes after tropical forest conversion to oil palm. Environmental Research Letters 13.

In der wissenschaftlichen Debatte wird andererseits auf den grossen weltweiten Bedarf an Pflanzenöl hingewiesen. Palmöl sei im Vergleich zu anderen Ölen ressourcen- und klimaeffizient.⁴¹ Gleichzeitig biete der Palmölverkauf in Indonesien nicht nur den Plantagenbesitzern, sonst auch Landarbeitern und Kleinbäuerinnen ein lebenswichtiges Auskommen⁴², und sei von grosser volkswirtschaftlicher Bedeutung⁴³. Anbauformen könnten sich weiterentwickeln und müssten nicht zwingend mit starker Bodenerosion und intensivem Verlust an Biodiversität einhergehen.⁴⁴ Die RSPO- bzw. ISPO-Prozesse böten wichtige Foren, auf die aufgebaut werden könne. Über diese könne darauf hingewirkt werden, dass die Regeln zum Schutz des Regenwaldes und der indigenen Bevölkerung auch effektiv eingehalten würden. Fehlender Marktzugang für Palmöl nach Europa würde lediglich zu Handelsverschiebungen führen⁴⁵, und die europäischen Staaten würden somit einen Hebel zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung aus der Hand geben.⁴⁶

Die im CEPA gewählte Lösung (Marktkonzessionen mit Nachhaltigkeitskriterien direkt zu verknüpfen) versucht, einen Mittelweg einzuschlagen. Der Markt für indonesisches Palmöl soll erweitert werden, gleichzeitig soll aber eine Transformation des Sektors in eine nachhaltigere Richtung effektiv unterstützt werden. Ob Letzteres tatsächlich der Fall sein wird, wird erst einige Zeit nach Umsetzung des Abkommens ersichtlich sein. Hier kann nur das gewählte Konzept diskutiert werden.

Der von den Vertragsparteien gewählte Verknüpfungs-Ansatz unterscheidet Palmölprodukte nach deren Herstellungsweise. Danach können nachhaltig produzierte Produkte innerhalb der festgelegten Quoten zu reduzierten Tarifen in die Schweiz importiert werden, während dies für nicht-nachhaltig produziertes Palmöl nicht der Fall ist. Das ist ein Ansatz, der in der Debatte zu Handel und Nachhaltigkeit vermehrt propagiert wird. Beispielsweise werden entsprechende Produktdifferenzierungen vorgeschlagen, um den klimaverträglichen Handel zu fördern.⁴⁷ Die EU hat den Ansatz auch in Ihre neuen „Voluntary Partnership Agreements on Forest Law Enforcement, Governance and Trade“ (FLEGT VPAs) integriert, die sie mit Ländern wie Ghana, Malaysia, oder Liberia abgeschlossen hat. Die Abkommen bezwecken, mittels expliziten Marktanreizen die nachhaltige Waldbewirtschaftung zu fördern und die illegale zu unterbinden.⁴⁸

⁴¹ Vgl. z.B. Batlogg, Verena, Bernet, Thomas (2018), Flächenerträge von Schweizer Rapsöl und Palmöl im Vergleich, Kurzbericht für die Schweizer Palmöl Koalition, FiBL. S. auch Guillaume, T., Kotowska, M., Hertel, D., Knohl, A., Krashevskaya, V., Murtillaksono, K., Scheu, S. and Kuzyakov, Y. (2018) Carbon costs and benefits of Indonesian rainforest conversion to plantations. *Nature Communications* volume 9 2388.

⁴² S. z.B. Yulian, B. E., Dharmawan, A. H., Soetarto, E., & Pacheco, P. (2018). Livelihood Dilemma of The Rural Household Around The Oil Palm Plantation in East Kalimantan. *Sodality: Jurnal Sosiologi Pedesaan*, 5(3).

⁴³ Das ist mit ein Grund, weshalb Indonesien erwägt, die restriktive EU-Politik im Palmölbereich vors WTO-Schiedsgericht zu bringen: *The Jakarta Post*, 19.3.2019.

⁴⁴ S. z.B. Meijaard, E., Garcia-Ulloa, J., Sheil, D., Wich, S. A., Carlson, K. M., Juffe-Bignoli, D., Brooks, T. M. (2018). Oil palm and biodiversity: a situation analysis by the IUCN Oil Palm Task Force; Guillaume, Rüg, Quezada, Santonja, Ghazoul Kuzyakov, Buttle, Thomas (in press, forthcoming 2019). Drivers of soil carbon stabilization in oil palm plantations, in: *Land Degradation & Development*.

⁴⁵ Wobei beispielsweise auch in den Abnehmerstaaten China und Indien die Nachhaltigkeitsdiskussion im Bereich Palmöl intensiver geführt wird. S. z.B. Schleifer, Philip, Sun Yixian (2018), Emerging markets and private governance: the political economy of sustainable palm oil in China and India, in: *Review of International Political Economy*.

⁴⁶ S. z.B. <https://www.ethz.ch/en/news-and-events/eth-news/news/2017/10/banning-oil-palm-blocks-good-practices.html>. Es besteht jedoch weiterhin Forschungsbedarf. S. z.B. Padfield, Rory, Ehrensperger Albrecht et al (forthcoming, in press). Co-producing a research agenda for sustainable palm oil, in: *Frontiers in Forests and Global Change*, section Tropical Forests.

⁴⁷ S. z.B. Cottier, T. (2015). Renewable Energy and Process and Production Methods (E15Initiative). Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and World Economic Forum; Holzer, K., Cottier, T., 2015, Addressing climate change under preferential trade agreements: Towards alignment of carbon standards under the Transatlantic Trade and Investment Partnership. *Global Environmental Change*.

⁴⁸ S. z.B. Fern (2016). Developing EU measures to address forest-risk commodities. What can be learned from EU regulation of other sectors? Discussion Paper.

Der Verknüpfungs-Ansatz ist somit aus Nachhaltigkeitssicht vielversprechend (s. auch die Ausführungen unten). Vieles hängt jedoch von einer tatsächlichen Umsetzung ab. Neben der unter Kapitel 3.3. und 3.4. erwähnten Rückverfolgbarkeit, der Überprüfung und der Rechtsdurchsetzung sollten folgende Bedingungen erfüllt sein. Die Botschaft zum CEPA dürfte ebenfalls auf einige der erwähnten Punkte eingehen.

- Die Nachhaltigkeitskriterien müssen ausgewogen, kontextgerecht und genügend konkret formuliert sein; im Idealfall werden die betroffenen Leute in den Prozess der Konkretisierung einbezogen.

Art. 8.10 CEPA, der die Nachhaltigkeitskriterien für den Palmöl-Anbau statuiert, ist zwar in dem Sinne ausgewogen, als dass er wichtige ökologische und soziale Aspekte anspricht. Er ist jedoch zu generell formuliert, als dass er *tel quel* umsetzbar wäre (s. auch Ausführungen unter Kapitel 3.2.). Wie gestalten die erwähnten Bestimmungen genau den Wald- und Arbeitsschutz, und welche Garantien sehen sie für die indigene Bevölkerung vor? Wie muss das Palmöl konkret produziert worden sein, damit die Bedingungen eingehalten sind? Es wird ein Konkretisierungsprozess nötig sein, der im Idealfall betroffene Stakeholder und Expertinnen und Experten mit umfassendem Kontextwissen einbezieht.

- Es wird ein partnerschaftlicher Ansatz gewählt.

Forschungsarbeiten weisen auf die Bedeutung eines partnerschaftlichen Ansatzes hin, um nachhaltige Produktionsweisen voranzubringen.⁴⁹ In der Privatwirtschaft werden solche Partnerschaften vermehrt über territoriale Grenzen hinweg aufgebaut. Akteure des Schweizer Detailhandels beispielsweise versuchen auf diese Art, ein genügendes Angebot an nachhaltigem Palmöl sicherzustellen.⁵⁰ Der Staat kann ähnliche Wege beschreiten, indem er den Anspruch nach Einhaltung von Nachhaltigkeitskriterien an eine enge Zusammenarbeit knüpft. Dabei ist grundsätzlich wichtig, auf bestehenden Initiativen aufzubauen und diese weiterzuentwickeln, um sicherzustellen, dass die Prozesse gut eingebettet sind. Allgemein stehen dafür Gefässe im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, der Klimafinanzierung, oder allgemein der internationalen Kooperation zur Verfügung. Allerdings sollte sich der Staat nicht auf Partnerschaften mit vereinzelt Produzentinnen und Produzenten konzentrieren, um nicht dem Vorwurf der Diskriminierung ausgesetzt zu sein. Im vorliegenden Fall kann auf bereits bestehende Projekte der EFTA-Staaten mit Indonesien aufgebaut werden⁵¹, wobei das CEPA mit seinen Kooperationsbestimmungen auch neue Fenster öffnet (s. Kapitel 3.4.). Zentral wird – wie bereits erwähnt – die Ressourcenallokation sein.

- ‘Trial and error’-Prozess mit gezielter Evaluation

Schliesslich ist es wichtig anzuerkennen, dass der Umsetzungsprozess ein ‘Trial and error’-Prozess sein wird. Dieser sollte mit gezielten Evaluationen unterlegt sein, die wiederum Verbesserungspotential aufzeigen können. Wie erwähnt ist eine empirische Evaluation der Palmöl-Bestimmungen im CEPA nicht explizit vorgesehen, aber auch nicht ausgeschlossen. Angesichts der für die nachhaltigkeitsbezogenen Handelsdiskussion grossen Bedeutung des gewählten Verknüpfungs-Ansatzes drängt sich ein Evaluationsprozess aber auf. Evaluationen sollten sowohl mittels quantitativer als auch qualitativer Methoden und unter Beizug unabhängiger Expertinnen und Experten, die mit dem Kontext vertraut sind, durchgeführt werden. Letzteres würde ermöglichen, hinter die Kulissen zu schauen und auch die politische Ökonomie in den Blick zu nehmen.

⁴⁹ B. Meijaard, E., Garcia-Ulloa, J., Sheil, D., Wich, S. A., Carlson, K. M., Juffe-Bignoli, D., Brooks, T. M. (2018). Oil palm and biodiversity: a situation analysis by the IUCN Oil Palm Task Force.

⁵⁰ S. z.B. <https://www.coop.ch/de/ueber-uns/medien/medienmitteilungen/2018/coop-startet-palmoel-offensive.html>. Der Preisdruck hingegen ist gross, weshalb dies kein einfaches Unterfangen ist: s z.B. Washington Post, 20.1.2019 ‘The world has loads of sustainable palm oil – but no one wants it’; eco-business 5.11.2018 ‘Why it is so hard to sell sustainable palm oil?’

⁵¹ S. FN 22.

3.5.3. Neuer Ansatz: direkte Verknüpfung von Importen mit Nachhaltigkeitskriterien (PPM)

Im Handelsjargon nennt man den ins CEPA integrierten neuen Verknüpfungs-Ansatz eine „Produktdifferenzierung anhand von Prozess- und Produktionsmethoden“ (sog. ‚processes and production methods‘ oder PPMs). Im Handelsrecht geht es dabei um die Frage, ob Produkte, die auf unterschiedliche Weise hergestellt worden sind, von den Handelspartnern auf unterschiedliche Weise behandelt und z.B. mit unterschiedlichen Zöllen belegt werden dürfen.

In der Wissenschaft und Politik oft diskutiert wird die Vereinbarkeit solcher PPMs mit dem WTO-Recht. Die diesbezügliche WTO-Rechtsprechung ist dynamisch und entwickelt sich – auch mit Blick auf die globale Nachhaltigkeitsagenda – laufend weiter.⁵² Die Kompatibilität kann am besten anhand konkreter Nachhaltigkeitsmassnahmen überprüft werden kann. Es lässt sich jedoch allgemein sagen, dass entsprechende Produktdifferenzierungen handelsrechtlich zulässig sind, solange sie sich an schützenswerten Zielen ausrichten und nicht-diskriminierend ausgestaltet sind. Dabei ist der Gestaltungsspielraum der Staaten grösser im Rahmen bi- und plurilateraler Verträge, als wenn sie solche Massnahmen unilateral einführen wollen.⁵³ Im ersteren Fall haben alle Partnerstaaten dem Vorgehen explizit zugestimmt. Die Aufnahme entsprechender Bestimmungen in bilaterale Abkommen erlaubt es auch, diese gezielt zu testen und zu optimieren. Wie bereits in Kapitel 3.5.2. erwähnt, ist das Vorgehen aus Nachhaltigkeitssicht explizit zu begrüßen, sofern der Ansatz wirksam ausgestaltet und Vor- und Nachteile in der Umsetzung umfassend evaluiert werden.

3.5.4. Weitere Aspekte einer nachhaltigen Entwicklung des indonesischen Ernährungssystems

Im Folgenden werden zwei weitere Aspekte aufgeführt, die für eine nachhaltige Entwicklung des indonesischen Ernährungssystems relevant sein dürften und auf die die Handelsverträge idealerweise eingehen sollten. Eine vertiefte Analyse der erwähnten Aspekte würden den Rahmen der Studie jedoch sprengen.

Nicht-tarifäre Handelshemmnisse

Nicht-tarifäre Handelshemmnisse können den Handel mit Gütern auch dort stark einschränken, wo er mittels Zollkonzessionen gefördert werden soll. Lebensmittelstandards, technische und Kennzeichnungsvorgaben können den Handel stark erschweren. So zielen Handelsabkommen immer auch darauf ab, die entsprechenden Prüfverfahren zu vereinfachen oder Standards und Vorgaben als gleichwertig anzuerkennen. Vorliegend verweisen Art. 2.11 und 2.12 CEPA auf die Grundregeln der WTO⁵⁴. Die Parteien versprechen einander zudem, die Produkteprüfungen zurückhaltend und verhältnismässig auszugestalten. Inspektionen vor Ort durch die andere Vertragspartei sind nicht ausgeschlossen, müssen aber zusätzlich begründet und vereinbart werden:

The need to perform on-site inspections shall be justified and agreed by the Parties.⁵⁵

Solche Inspektionen könnten bei der Umsetzung der Palmöl-Bestimmungen wichtig werden, es sei denn, dem Sub-Komitee würden die Überprüfungskompetenzen übertragen (s. Kapitel 3.4).

Was Äquivalenz-Anerkennungen betrifft, so stellt das CEPA diese nur in Aussicht:

⁵² S. Howse, R. (2012). Regulatory Measures. In M. Daunton, A. Narlikar, & R. M. Stern (Eds.), *The Oxford Handbook on The World Trade Organization*. Oxford: Oxford University Press; Potts, J. (2008). *The Legality of PPMs under the GATT: Challenges and Opportunities for Sustainable Trade Policy*. International Institute for Sustainable Development; Cottier, T. (2018). *The Implications of EC – Seal Products for the Protection of Core Labour Standards in WTO Law*. In H. Gött, *Labour Standards in International Economic Law* (pp. 69–92). Springer International Publishing.

⁵³ S. FN 10 und 33.

⁵⁴ Auf das TBT- und das SPS-Abkommen der WTO, s. https://www.wto.org/English/docs_e/docs_e.htm

⁵⁵ Art. 2.12.3 CEPA.

The Parties may amend this Agreement [...] to prevent, eliminate, or reduce technical barriers to trade, including mutual recognition agreements [...] in specific product sectors.⁵⁶

und

Upon request by a Party, the Parties shall, without undue delay, agree on an arrangement extending to each other equivalent treatment related to sanitary and phytosanitary measures mutually agreed between each Party and a non-party.⁵⁷

Die indonesische Seite dürfte solche Anerkennungen mittelfristig einfordern, um das neue Marktpotential auch ausschöpfen zu können.

Marktpreferenzen zu Gunsten diversifizierter Anbausysteme

Ein insbesondere in der Resilienzforschung⁵⁸ regelmässig hervorgehobenes Element eines nachhaltigen Agrar- und Ernährungssystems sind auf „Diversität“ ausgerichtete Anbausysteme, die wiederum diversifizierte Märkte bedingen. Handelsabkommen könnten spezifisch Märkte für Produkte aus solchen Systemen unterstützen, von denen auch verletzte Bevölkerungsgruppen profitieren könnten.⁵⁹ Für Indonesien wären dies beispielsweise qualifizierte Märkte im Kaffee-, Kakao- und Holzbereich, die Verarbeitungsschritte vor Ort einbeziehen. Dazu gehörten auch Nischenprodukte, die auf dem genetischen Reichtum von Indonesien beruhen. Auf den ersten Blick ist nicht ersichtlich, dass die Vertragsparteien mit dem CEPA auch den Aufbau solch ergänzender Märkte anvisieren. Für viele Produkte bestehen bereits Präferenzzölle über das Allgemeine Präferenzsystem, die Vermarktung kann jedoch auch aus anderen Gründen erschwert sein (s. oben). Ob weitergehende Konzessionen gewährt wurden, müsste noch untersucht werden.

4. Nachhaltigkeitskapitel

Das CEPA enthält neben den bereits besprochenen Bestimmungen auch ein explizites Nachhaltigkeitskapitel: das Kapitel 8 zu ‘Trade and Sustainable Development’. Der Palmöl-Artikel 8.10 ist Teil davon (s. oben 3.4.). Im Folgenden soll das Kapitel rechtlich eingeordnet und dessen Bedeutung diskutiert werden.

4.1. Allgemeine Überlegungen

Seit rund zehn Jahren verlangen die EFTA-Staaten von ihren Verhandlungspartnern, dass Bestimmungen zu „Handel und Nachhaltiger Entwicklung“ in die jeweiligen Handelsabkommen integriert werden.⁶⁰ Gegenwärtig sind die EFTA-Länder dabei, die entsprechenden Modellbestimmungen zu aktualisieren.⁶¹ Das CEPA enthält bereits aktualisierte Bestimmungen (s. Kapitel 4.2). Der Bundesrat umschreibt den Zweck der Nachhaltigkeitskapitel wie folgt:

Mit den Nachhaltigkeitsbestimmungen in FHA legen die Vertragsparteien einen gemeinsamen Referenzrahmen fest, um die Kohärenz der wirtschaftlichen Ziele mit den Zielen der

⁵⁶ Art. 2.11.5 CEPA.

⁵⁷ Art. 2.12.14 CEPA.

⁵⁸ S. z.B. Jacobi, J., Mukhovi, S., Llanque, A., Augstburger, H., Käser, F., Pozo, C., Ngutu Peter, M., Delgado, J.M.F., Kiteme, B.P., Rist, S. and Ifejika Speranza, C. (2018). Operationalizing food system resilience: An indicator-based assessment in agroindustrial, smallholder farming, and agroecological contexts in Bolivia and Kenya. *Land Use Policy* 79, 433-446.

⁵⁹ Umfassendere Reflektionen zu Nachhaltiger Agrarpolitik und Handel finden sich beispielsweise in: Bürgi Bonanomi Elisabeth, *Sustainable Development in International Law Making and Trade, international food governance and trade in agriculture* (Book: Edward Elgar Publishing, 2015); Clapp J. (2014). *Trade Liberalization and Food Security: Examining the Linkages*. Geneva, Switzerland: Quaker United Nations Office; Chatterjee B and Murphy S. (2014). *Trade and Food Security. E15 Initiative*. Geneva, Switzerland: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and World Economic Forum, 2014; Musselli, I. (2017). *Agriculture, Price Stabilisation and Trade Rules: A Principled Approach*. Brill Nijhoff.

⁶⁰ Die EU und die USA handhaben dies schon länger so.

⁶¹ SECO im Auftrag des Bundesrats, Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2018, p. 43.

Vertragsparteien im Bereich des Umweltschutzes und der grundlegenden Arbeitsrechte zu fördern.⁶²

Der Referenzrahmen besteht darin, dass die Vertragsparteien bekräftigen, eingegangene Verpflichtungen im Umwelt-, Arbeitsstandards- und Menschenrechtsbereich⁶³ ernst zu nehmen und auch umzusetzen. Zugleich darf jede Vertragspartei ihr eigenes Schutzniveau selbst bestimmen.⁶⁴ Die Idee dabei ist, einen Unterbietungswettbewerb bzw. 'race to the bottom' zwischen den Partnerländern zu verhindern.

Aus Nachhaltigkeitsperspektive ist es zu begrüßen, dass auf die Bedeutung von Umwelt- und Sozialstandards für die Wirtschaftsbeziehungen hingewiesen wird. Allerdings werden in der Debatte Zweifel an der Wirksamkeit dieser Nachhaltigkeitskapitel geäußert. Sie sind von einer schiedsgerichtlichen Überprüfung – und somit von einer Sanktionierung – ausgeschlossen. Vielmehr wird dem Gemischten Ausschuss die Aufgabe übertragen, die Umsetzung zu thematisieren. Der Bundesrat schreibt zur Vorbereitung dieser Sitzungen:

Die Überwachung der Nachhaltigkeitsbestimmungen ist Gegenstand der regelmässigen Treffen der Gemischten Ausschüsse. Zur Vorbereitung dieser Treffen konsultiert das SECO die betroffenen Bundesämter sowie die Vertretung der Schweiz im jeweiligen Partnerstaat. Die Zivilgesellschaft hat Gelegenheit, Beobachtungen und Vorschläge zu diesen Themen namentlich in der Verbindungsgruppe WTO/FHA einzubringen, einem Forum, das allen interessierten Organisationen offen steht.⁶⁵

Die erwähnte Verbindungsgruppe WTO/FHA ist in der Praxis allerdings mehr ein Informations- als ein Konsultationsgremium, und dessen Sitzungen sind nicht so gestaltet, als dass die Konsultation gezielt erfolgen könnte. Viele Stakeholder, die zu Menschenrechts- und Umweltfragen in den betroffenen Ländern arbeiten, dürften auch nicht über das Stattfinden der Sitzungen der (auf Handelsfragen bezogenen) Verbindungsgruppe informiert sein.

Auch ist die öffentliche Information über die Treffen der Gemischten Ausschüsse spärlich. Nachdem die GPK-NR diese Praxis gerügt hat⁶⁶, wird nun über die Treffen und die Diskussionsgegenstände im Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik rapportiert.⁶⁷ Die Berichterstattung ist allerdings allgemeiner Natur, und es lässt sich nicht mit Bestimmtheit daraus schliessen, welche Nachhaltigkeitsfragen genau angesprochen und mit welcher Tiefe sie diskutiert wurden. Die Berichterstattung betreffend die Abkommen mit Hongkong und mit Serbien illustriert den diplomatische Charakter des Dialogs (s. Annex 6 zu dieser Studie). Aus der grossen Anzahl an EFTA-Handelsabkommen⁶⁸ und der damit verbundenen tiefen Frequenz der Treffen lässt sich ebenso schliessen, dass der Nachhaltigkeitsdialog nicht vertiefter Natur sein dürfte.

Die Schweiz führt ergänzend mit einigen Partnerstaaten tripartite Dialoge über Arbeitsstandards durch, so mit China und mit Vietnam. Der Bundesrat schreibt dazu im Bericht über die Aussenwirtschaftspolitik:

Im Berichtsjahr fand der zweite tripartite Arbeitsdialog mit Vietnam statt, an dem Vertreter der Behörden und Sozialpartner beider Länder teilnahmen. Der Schwerpunkt des Treffens lag auf dem Sozialdialog und der Sozialpartnerschaft. Ausserdem tauschten die beiden Delegationen ihre Erfahrungen zur Arbeitslosenversicherung aus. Der tripartite Arbeitsdialog wird als konstruktiv und nützlich angesehen, ebenso wie die Kombination mit konkreten Programmen der wirtschaftlichen

⁶² SECO im Auftrag des Bundesrats, Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2017, S. 49.

⁶³ Im Rahmen durch alle Vertragsparteien ratifizierten Verträge.

⁶⁴ 'right to regulate'; 'right to define level of protection'

⁶⁵ Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2017, S. 49, s. FN 54.

⁶⁶ GPK-Bericht vom 4. Juli 2017, s. FN 13.

⁶⁷ Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2017, 882 f, und 2018 56ff, s. FN 53 und 54.

⁶⁸ Zurzeit 29; <https://www.efta.int/free-trade/ftas>

Zusammenarbeit und Entwicklung des SECO auf Firmenebene (SCORE und *Better Work*). Diese Programme unter der Leitung der Internationalen Arbeitsorganisation tragen zu besseren Arbeitsbedingungen und einer stärkeren Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen in der Möbelbranche bei und fördern die menschenwürdige Arbeit in der Textil-Lieferkette.⁶⁹

Während der Gemischte Ausschuss ein Behördengremium ist, folgt der tripartite Dialog mit dem Einbezug der Sozialpartner einem erweiterten Ansatz. Forschungsarbeiten lassen darauf schliessen, dass solche Ansätze durchaus erfolversprechend sein können, sofern gleichzeitig der Ausbau der Gesetzgebung unterstützt und die Zivilgesellschaft gestärkt wird.⁷⁰ Auch in den „Gemischten Wirtschaftskommissionen“, die eingesetzt werden, um wirtschaftliche Herausforderung in der Umsetzung im engeren Sinn zu thematisieren, sitzen Vertretungen des Privatsektors mit am Tisch.⁷¹ Es stellt sich somit die Frage, ob nicht sämtliche Dialoge konsistent einheitlich und unter Einbezug wichtiger zivilgesellschaftlicher Akteure ausgestaltet werden könnten.

Die in den Nachhaltigkeitskapiteln enthaltenen Bestimmungen sind auf alle Vertragsparteien – so auch auf die Schweiz und die übrigen EFTA-Länder – anwendbar. Der Gemischte Ausschuss könnte somit auch die Umsetzung internationaler Umwelt-, Menschenrechts- und Arbeitsabkommen durch die Schweiz zum Thema machen. So könnte er insbesondere die nachhaltige Ausgestaltung des Schweizer Agrarsektors thematisieren. Aus den Berichten zur Aussenwirtschaftspolitik geht allerdings nicht hervor, ob solche Fragen je in einem Gemischten Ausschuss diskutiert worden sind.

4.12. Nachhaltigkeitskapitel im CEPA

Die obigen Überlegungen gelten auch für das CEPA. Das Nachhaltigkeitskapitel 8 ‘Trade and Sustainable Development’ enthält ‘ausdrucksstarke’ nachhaltigkeitsbezogene Bestimmungen. Die Vertragsparteien bekräftigen darin ihr Engagement im Rahmen der internationalen Nachhaltigkeits-Agenda sowie ihre Absicht, internationalen Handel so auszugestalten, dass er eine nachhaltige Entwicklung voranbringt:

The Parties reaffirm their commitment to promote the development of international trade in such a way as to contribute to the objective of sustainable development and to ensure that this objective is integrated and reflected in the Parties’ trade relations.⁷²

Die Parteien rufen zudem ihre Verpflichtungen in Erinnerung, die sie durch die Ratifizierung von Menschenrechts-, ILO- und Umweltverträgen eingegangen sind.⁷³ Sie behalten sich aber vor, ihr Schutzniveau selbständig zu bestimmen. Das Kapitel enthält ausserdem neuartige Bestimmungen zur Förderung einer nachhaltigen Waldwirtschaft (die implizit auf die FLEGT-Abkommen der EU Bezug nehmen; s. Kapitel 3.5.2) sowie einer nachhaltigen Fischereiwirtschaft.⁷⁴

Die Nachhaltigkeitsbestimmungen sind aber auch im CEPA explizit von der Streitbeilegung durch das Schiedsgericht ausgenommen, so dass für die Umsetzung der erwähnte Dialog im Gemischten Ausschuss⁷⁵ bleibt (s. Kapitel 3.4.). Somit dürften die Bestimmungen in Kapitel 8 – mit Ausnahme von Art. 8.10 – nur bedingt Wirksamkeit entfalten. Sie könnten insbesondere für künftige, innovative handelsbezogene Entwicklungsprojekte eine Grundlage bilden. Mehr Kraft entfalten kann der besprochene Art. 8.10 zum nachhaltigen Palmöl-Anbau. Hier werden Nachhaltigkeitskriterien direkt

69 Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2017, S. 870; s. FN 54.

70 S. z.B. Raess, Damian, Dora Sari, Labour Provisions in Trade Agreements (LABPTA): Introducing a New Dataset, Global Policy 9.4.2018.

71 Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2017, S. 871f, s. FN 53.

72 Art. 8.1.2 CEPA.

73 Wobei der Bezug zu den Rechten indigener Gemeinschaften – und somit einer grossen Herausforderung in Indonesien – weitgehend fehlt, mit Ausnahme des Hinweises im erwähnten Art. 8.10.

74 Art. 8.8 und 8.9 CEPA.

75 Art. 8.13 CEPA.

mit Marktanreizen verknüpft, was einen ganz neuen und wirkungsvollen Umsetzungshebel in die Hand gibt.

5. Schlussbemerkungen

Die vorliegende Studie beschränkt sich neben einigen allgemeinen konzeptionellen Ausführungen auf die Analyse der Palmölbestimmungen und des Nachhaltigkeitskapitels. Im spezifischen Bereich des Palmöls haben die Vertragsparteien einen innovativen Ansatz gewählt. Nachhaltigkeitskriterien werden neu direkt mit Marktanreizen verknüpft: Palmöl kann nur dann zu besseren Konditionen in die EFTA-Länder importiert werden, wenn die Produktion nach gewissen Nachhaltigkeitskriterien erfolgt ist. Vieles wird dabei von der Umsetzung abhängen. Das Verfahren muss im Rahmen des Ratifizierungsprozesses noch konkretisiert und sollte idealerweise nach der Umsetzung evaluiert werden. Der gewählte Ansatz ist limitierter und nicht-reziproker Natur. Er ist aus Nachhaltigkeitsperspektive jedoch vielversprechend und kann im Rahmen künftiger Handels-Verhandlungen (z.B. mit den Mercosur-Staaten, Malaysia oder den USA) weiterentwickelt werden. Auch im Weiteren ist das ins CEPA integrierte Nachhaltigkeitskapitel zu begrüßen. Es dürfte aber nur begrenzt Wirkung entfalten, es sei denn, es diene künftig als Grundlage für eine verstärkte Kooperation mit Indonesien.

Eine umfassendere Nachhaltigkeitsanalyse des CEPA EFTA-Indonesien würde beleuchten, wie das Abkommen zustande gekommen ist und wie es umgesetzt werden wird. Ausserdem würden die weiteren materiellen Bestimmungen in den Blick genommen (z.B. im Bereich der nicht-tarifären Handelshemmnisse, des Geistigen Eigentums oder des Marktzugangs für qualifizierte Produkte), und es würde danach gefragt, wer von der Umsetzung profitieren dürfte und wer nicht. Auf diese Fragen konnte hier nicht eingegangen werden.

Anhang 1 Tariflinien für Palmölimporte in die Schweiz

Exzerpt aus Annex V CEPA 'Schedule of Tariff Commitments – Switzerland and Indonesia'

			gross			
1511	Palm oil and its fractions, whether or not refined, but not chemically modified					
1511.10	- crude oil:					
1511.1010	-- for animal feeding	AG	per 100kg gross	0	-	
ex1511.1090	-- other	AG	per 100kg gross	-	36.7	within a bilateral TRQ as specified under (A)*
ex1511.1090	-- other	AG	per 100kg gross	0	-	within a bilateral TRQ as specified under (D)*
ex1511.1090	-- other	AG	per 100kg gross	0	-	for final use outside of the customs territory of Switzerland. Prior working or processing in the customs territory of Switzerland is allowed.*
ex1511.1090	-- other	AG	per 100kg gross	0	-	for technical purposes*
ex1511.1090	-- other	AG	per 100kg gross	0	-	for the industrial manufacture of products of tariff heading 2103.9000 or 2104.1000*
1511.90	- other:					
	-- fractions having a fusion point higher than that of palm oil:					
1511.9011	--- for animal feeding	AG	per 100kg gross	0	-	

Fortsetzung auf nächsten 2 Seiten

	--- other:					
ex1511.9018	---- in tanks or metal drums	AG	per 100kg gross	-	65.8	within a bilateral TRQ as specified under (B1)*
ex1511.9018	---- in tanks or metal drums	AG	per 100kg gross	-	32.9	within a bilateral TRQ as specified under (B2)*
ex1511.9018	---- in tanks or metal drums	AG	per 100kg gross	0	-	for final use outside of the customs territory of Switzerland. Prior working or processing in the customs territory of Switzerland is allowed.*
ex1511.9018	---- in tanks or metal drums	AG	per 100kg gross	0	-	for technical purposes*
ex1511.9018	---- in tanks or metal drums	AG	per 100kg gross	0	-	for the industrial manufacture of products of tariff heading 2103.9000 or 2104.1000*
ex1511.9019	---- other	AG	per 100kg gross	-	52.8	within a bilateral TRQ as specified under (A)*
ex1511.9019	---- other	AG	per 100kg gross	0	-	within a bilateral TRQ as specified under (D)*
ex1511.9019	---- other	AG	per 100kg gross	0	-	for final use outside of the customs territory of Switzerland. Prior working or processing in the customs territory of Switzerland is allowed.*
ex1511.9019	---- other	AG	per 100kg gross	0	-	for technical purposes*
ex1511.9019	---- other	AG	per 100kg gross	0	-	for the industrial manufacture of products of tariff heading 2103.9000*
	-- other:					
1511.9091	--- for animal feeding	AG	per 100kg gross	0	-	
	--- other:					
ex1511.9098	---- in tanks or metal drums	AG	per 100kg gross	-	43.7	within a bilateral TRQ as specified under (A)*
ex1511.9098	---- in tanks or metal drums	AG	per 100kg gross	0	-	within a bilateral TRQ as specified under (D)*
ex1511.9098	---- in tanks or metal drums	AG	per 100kg gross	0	-	for final use outside of the customs territory of Switzerland. Prior working or processing in the customs territory of Switzerland is allowed.*
ex1511.9098	---- in tanks or metal drums	AG	per 100kg gross	0	-	for technical purposes*
ex1511.9098	---- in tanks or metal drums	AG	per 100kg gross	0	-	for the industrial manufacture of products of tariff heading 2103.9000 or 2104.1000*
ex1511.9099	---- other	AG	per 100kg gross	-	47.1	within a bilateral TRQ as specified under (A)*

EFTA-Indonesien FTA: nachhaltig?

ex1511.9099	---- other	AG	per 100kg gross	0	-	within a bilateral TRQ as specified under (D)*
ex1511.9099	---- other	AG	per 100kg gross	0	-	for final use outside of the customs territory of Switzerland. Prior working or processing in the customs territory of Switzerland is allowed.*
ex1511.9099	---- other	AG	per 100kg gross	0	-	for technical purposes*
ex1511.9099	---- other	AG	per 100kg gross	0	-	for the industrial manufacture of products of tariff heading 2103.9000*
1512	Sunflower-seed, safflower or cotton-seed					

Anhang 2 Palmöl, Quoten und Zusatzbestimmungen

Exzerpt aus Annex V CEPA 'Schedule of Tariff Commitments – Switzerland and Indonesia'

- (c) The following bilateral tariff rate quota shall apply to all imports of goods classified under tariff lines marked with "A" (ex1511.1090, ex1511.9019, ex1511.9098, ex1511.9099) taken together:

	Quantity of tariff rate quota (metric tons)
Year 1 (EIF)	1'000
Year 2	1'050
Year 3	1'100
Year 4	1'150
Year 5	1'200
From Year 6 onwards	1'250

- (d) The following bilateral tariff rate quota shall apply to all imports of goods classified under the tariff line marked with "B1" (ex1511.9018):

	Quantity of tariff rate quota (metric tons)
Year 1 (EIF)	5'000
Year 2	5'250
Year 3	5'500
Year 4	5'750
Year 5	6'000
From Year 6 onwards	6'250

- (e) The following bilateral tariff rate quota shall apply to all imports of goods classified under the tariff line marked with "B2" (ex1511.9018):

	Quantity of tariff rate quota (metric tons)
Year 1 (EIF)	1'000
Year 2	1'050
Year 3	1'100
Year 4	1'150
Year 5	1'200
From Year 6 onwards	1'250

- (f) The following bilateral tariff rate quota shall apply to all imports of goods classified under tariff lines marked with "C1" (ex1513.2190, ex1513.2918, ex1513.2919, ex1513.2998, ex1513.2999) taken together:

	Quantity of tariff rate quota (metric tons)
Year 1 (EIF)	2'000
Year 2	2'100
Year 3	2'200
Year 4	2'300
Year 5	2'400
From Year 6 onwards	2'500

- (g) The following bilateral tariff rate quota shall apply to all imports of goods classified under tariff lines marked with "C2" (ex1513.2190, ex1513.2918, ex1513.2919, ex1513.2998, ex1513.2999) taken together:

	Quantity of tariff rate quota (metric tons)
Year 1 (EIF)	1'000
Year 2	1'050
Year 3	1'100
Year 4	1'150
Year 5	1'200
From Year 6 onwards	1'250

- (h) A bilateral tariff rate quota of 100 tons for products imported for human nutrition, in bottles of no more than 2 litres and ready for consumption shall apply to all imports of goods marked with "D" (ex1511.1090, ex1511.9019, ex1511.9098, ex1511.9099) taken together.
- (i) For imports within the tariff rate quotas A, B1, B2, C1 and C2, goods shall be transported in tanks of no more than 22 tons.
- (j) If Switzerland agrees with a major producer of crude palm oil on preferential market access in the form of preferential import duties or bilateral tariff rate quotas for palm oil products of HS chapters 15 and 38, it shall, upon request by Indonesia, accord treatment no less favourable to Indonesia.

Anhang 3 Direktversandregel

Exzerpt aus Annex I CEPA 'Ursprungsregeln und administrative Kooperation'

Article 11

Direct Transport

1. Preferential treatment in accordance with the Agreement shall only be granted to originating goods that are transported directly between the Parties.
2. Notwithstanding paragraph 1, originating goods may be transported through territories of non-parties, provided that they:
 - (a) do not undergo operations other than unloading, reloading, splitting-up of consignments or any operation designed to preserve it in good condition; and
 - (b) remain under customs control in those non-parties.
3. It is understood that originating goods may be transported by pipeline across territories of non-parties.
4. Upon request, an importer shall supply appropriate evidence to the customs authorities of the importing Party that the conditions set out in paragraph 2 have been fulfilled.

Anhang 4 Institutionelle Regeln

Exzerpt aus CEPA

Art. 11.1: Schiedsgerichtsverfahren (Dispute Settlement) als Regel:

CHAPTER 11 DISPUTE SETTLEMENT

ARTICLE 11.1

Scope and Forum

1. Unless otherwise provided for in this Agreement, this Chapter shall apply to the settlement of any dispute if a Party considers that a measure of the other Party is in breach of this Agreement.
2. A dispute regarding the same matter arising under both this Agreement and the WTO Agreement may be settled in either forum at the discretion of the complaining Party¹³. The forum thus selected shall be used to the exclusion of the other.
3. For the purposes of paragraph 2, dispute settlement procedures under the WTO Agreement are deemed to be selected by a Party's request for the establishment of a panel under Article 6 of the WTO Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, whereas dispute settlement procedures under this Agreement are deemed to be selected upon a request for arbitration pursuant to paragraph 1 of Article 11.4 (Establishment of Arbitration Panel).
4. Before a Party initiates dispute settlement proceedings under the WTO Agreement against another Party, that Party shall notify the other Parties in writing of its intention.

Art. 8.12 Nachhaltigkeitskapitel (Chapter 8) ist ausgenommen vom Schiedsgerichtsmechanismus:

ARTICLE 8.12

Implementation and Consultations

1. The Parties shall designate the administrative entities, which shall serve as contact points for the purpose of implementing this Chapter.
2. A Party may, through the contact points referred to in paragraph 1, request expert consultations or consultations within the Joint Committee regarding any matter arising under this Chapter. The Parties shall make every attempt to arrive at a mutually satisfactory resolution of the matter. Where relevant, and subject to the agreement of the Parties, they may seek advice of the relevant international organisations or bodies.
3. The Parties shall not have recourse to arbitration under Chapter 11 (Dispute Settlement) for any matters arising under this Chapter.

Stattdessen ist Gemischter Ausschuss (Joint Committee) zuständig, um Streitfragen im Bereich Nachhaltigkeit zu diskutieren:

Art. 10.1 Gemischter Ausschuss

Joint Committee

1. The Parties hereby establish the EFTA-Indonesia Joint Committee comprising representatives of each Party. The Parties shall be represented by senior officials, delegated by them for this purpose.
2. The functions of the Joint Committee shall be:
 - (a) monitoring and reviewing the implementation of this Agreement, including by exploring the possibility to recommend further removal of barriers to trade and other restrictive measures concerning trade between EFTA States and Indonesia;
 - (b) to consider the further elaboration of this Agreement;
 - (c) supervise the work of all sub-committees and working groups established under this Agreement;
 - (d) endeavour to resolve disagreements that may arise regarding the interpretation or application of this Agreement; and
 - (e) consider any other matter that may affect the operation of this Agreement.
3. The Joint Committee may decide to establish sub-committees and working groups, if considered necessary, to assist it in accomplishing its tasks. Except where otherwise provided for in this Agreement, the sub-committees and working groups shall work under a mandate established by the Joint Committee.
4. The Joint Committee may take decisions as set out in this Agreement, and may make recommendations on other matters, by consensus.
5. The Joint Committee shall meet within one year from the entry into force of this Agreement. Thereafter, it shall meet whenever necessary but normally every two years. Its meetings shall be chaired jointly by one of the EFTA States and Indonesia. The Joint Committee shall establish its rules of procedure.
6. Each Party may request at any time, through a notice in writing to the other Parties, that a special meeting of the Joint Committee be held. Such a meeting shall take place within 30 days from the date of receipt of the request, unless the Parties agree otherwise.
7. If a representative of a Party in the Joint Committee has accepted a decision subject to the fulfilment of domestic legal requirements, the decision shall enter into force on the date the last Party notifies that its domestic legal requirements have been fulfilled, unless the decision itself specifies a later date. The Joint Committee may decide that the decision shall enter into force for those Parties that have fulfilled their domestic legal requirements, provided that Indonesia is one of those Parties.

Das Sub-Committee of Trade in Goods unterstützt den Gemischten Ausschuss:

Art. 2.23 CEPA & Annex VII "Mandate of the Sub-Committee on Trade in Goods"

ANNEX VII

REFERRED TO IN ARTICLE 2.23

MANDATE OF THE SUB-COMMITTEE ON TRADE IN GOODS

1. The Parties hereby establish a Sub-Committee on Trade in Goods (hereinafter referred to as the "Sub-Committee") consisting of representatives of all the Parties.
2. The Sub-Committee may consider any matter arising under Chapter 2 (Trade in Goods) of the Agreement, including Annexes I (Rules of Origin and Administrative Cooperation) and VI (Trade Facilitation).
3. With regard to matters related to paragraph 2, the functions of the Sub-Committee shall include:
 - (a) monitor and review of measures taken and implementation of commitments;
 - (b) exchange of information and review developments;
 - (c) prepare technical amendments and assist the Joint Committee;
 - (d) other matters with respect to trade in goods that are referred to the Sub-Committee by the Joint Committee; and
 - (e) make recommendations and report to the Joint Committee as necessary.
4. The Sub-Committee shall act by consensus.
5. The Sub-Committee shall meet as often as required. It shall be convened by the Joint Committee, by the chairperson of the Sub-Committee or upon request of a Party. The meeting shall take place alternately between an EFTA State and Indonesia, as agreed by the Parties.

Anhang 5 Weitergehende Kooperation unter den Vertragsparteien

Exzerpt aus CEPA, Kapitel 9 'Cooperation and Capacity Building'

ARTICLE 9.2

Principles

1. The Parties shall promote cooperation and capacity building with the aim to enhance the mutual benefits of this Agreement in accordance with their national strategies and policy objectives and taking into account the different levels of social and economic development of the Parties.
2. Cooperation under this Chapter shall pursue the following objectives:
 - (a) facilitate the implementation of the overall objectives of this Agreement, in particular to enhance mutually beneficial trade and investment opportunities arising from this Agreement;
 - (b) support Indonesia's efforts to achieve sustainable economic and social development, including by strengthening human and institutional capacities.
3. Cooperation and capacity building shall cover sectors affected by the process of liberalisation and restructuring of the Indonesian economy as well as sectors with the potential to benefit from this Agreement.

Anhang 6 Gemischter Ausschuss: Beispiele von Diskussionen zum Nachhaltigkeitskapitel

Hongkong-EFTA, Bericht zu Aussenwirtschaftspolitik 2017, S. 87

Im Berichtsjahr fand unter den bestehenden FHA, die Nachhaltigkeitsbestimmungen enthalten, ein Treffen des GA mit Hongkong statt. Im Rahmen dieses Treffens überprüften die Parteien die Nachhaltigkeitsbestimmungen des FHA. Sie stellten fest, dass diese effektiv umgesetzt wurden. Auch die Vertreter der Zivilgesellschaft, die im Hinblick auf das Treffen konsultiert worden waren, hatten dem SECO keine Probleme bei der Anwendung der Nachhaltigkeitsbestimmungen des Abkommens zur Kenntnis gebracht. Die EFTA-Seite äusserte Interesse an einer Aktualisierung der Nachhaltigkeitsbestimmungen im Abkommen. Dabei ginge es im Umweltbereich namentlich um die Aufnahme von Bestimmungen über die nachhaltige Forstwirtschaft und Fischerei, wie sie in neueren EFTA-FHA mit anderen Partnern vereinbart wurden. Hongkong misst dem Umweltschutz in seiner Politik hohe Bedeutung bei. So informierte Hongkong über die Einsetzung einer hochrangigen Arbeitsgruppe zur Prüfung der Umsetzung seiner Ziele unter dem Klimaübereinkommen von Paris.⁸⁵ Hingegen sieht Hongkong derzeit keinen Anpassungsbedarf im FHA. Auch den Vorschlag der EFTA, das parallel zum FHA zwischen den EFTA-Staaten und Hongkong⁸⁶ abgeschlossene Abkommen über Arbeitsstandards mit den Bestimmungen zu Handel und Umwelt in einem gemeinsamen Kapitel des FHA «Handel und nachhaltige Entwicklung» zusammenzuführen, ist für Hongkong kein gangbarer Weg. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass Hongkong kein selbständiges Mitglied der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) ist, sondern über die Volksrepublik China daran teilhat. Schliesslich signalisierte die Schweiz ihr Interesse an der Aufnahme eines Dialoges im Hinblick auf eine Ratifikation der beiden IAO-Kernarbeitsnormen⁸⁷ (von insgesamt acht), die Hongkong noch nicht ratifiziert hat. Hongkong zeigte sich bereit, diesen Vorschlag zu prüfen.

Serbien-EFTA, Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2018, S. 66

Im Rahmen des Treffens des Gemischten Ausschusses EFTA–Serbien (vgl. Ziff. 7.1.3) überprüften die Parteien die 2017 in Kraft getretenen Nachhaltigkeitsbestimmungen des FHA. Vergleichbare Bestimmungen sind beispielsweise auch im FHA EFTA-Korea enthalten. Die Parteien stellten fest, dass die Bestimmungen effektiv umgesetzt werden. Auch die Vertreter der Zivilgesellschaft, die im Hinblick auf das Treffen konsultiert worden waren, brachten der Schweiz keine Probleme bei der Anwendung der Nachhaltigkeitsbestimmungen des Abkommens zur Kenntnis. Die serbische Seite informierte über ihre Bestrebungen zur Erreichung der Ziele der Agenda 2030 im Einklang mit ihren Verpflichtungen im Rahmen des EU-Beitrittsprozesses. Serbien berichtete, dass es das Klimaübereinkommen von Paris⁸⁶ ratifiziert hatte und dessen Umsetzung angelaufen war. Weiter informierte Serbien über das 2017 errichtete Ministerium für Umweltschutz und bekundete sein Interesse an einer verstärkten Zusammenarbeit mit dem EFTA-Staaten in diesem Bereich. In Bezug auf die Arbeitsaspekte des Kapitels informierte Serbien über laufende und kürzlich durchgeführte Gesetzesänderungen, unter anderem zur Bekämpfung von Schwarz- und Kinderarbeit sowie zum Schutz der Arbeitnehmer in Bezug auf Überstunden sowie Kinderarbeit. Das serbische Arbeitsrecht soll bis 2020 vollständig an die Standards der IAO angeglichen werden. Serbien hat alle acht IAO-Kernarbeitsnormen ratifiziert und wendet auch die vier technischen Konventionen dieser Organisation an.